JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 10/09/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1675/2024

Reclamante: [redacted]

Organismo: RENFE OPERADORA EPE /MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: contratos, costes, actividad promocional, art. 13, 18.1.e), 14.1.h) y k) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 11 de julio de 2024 la reclamante solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «*Solicito los documentos que contengan la información acerca de la relación comercial de Renfe Viajeros con Malinche, con el mayor desglose posible y prolongado en el tiempo. Debe contener las cifras comerciales de esta colaboración, tanto el beneficio como la actividad explícita que se desarrollaba.*»

   Consta asimismo en el expediente que, en esa misma fecha, presentó otra solicitud de acceso con el siguiente contenido:

[redacted]

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

«Solicito la cantidad de dinero que han destinado Renfe, Adif y este Ministerio en el marco del acuerdo de colaboración con MALINCHE THE MUSICAL SPAIN, S.L, desglosado con las cantidades para cada concepto, y fechas, si es posible»

2. Mediante resolución de RENFE OPERADORA, de 26 de agosto de 2024, se acuerda denegar el acceso a la información en aplicación de lo dispuesto en los artículos 13 y 18.1.e) LTAIBG, así como del artículo 14.1.h) y k) LTAIBG, en los siguientes términos:

   «(…) 3º.- Teniendo en cuenta que se solicita información derivada de un contrato de naturaleza comercial suscrito por Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. y «Malinche the Musical Spain, S.L.», se concedió trámite de audiencia a esta empresa, por plazo de quince días, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.3 de la Ley de Transparencia.

   En dicho trámite de audiencia, «Malinche the Musical Spain, S.L.» se ha opuesto a que se facilite lo pedido, advirtiendo que se trata de un contrato privado protegido con cláusula de confidencialidad. Así, sostiene textualmente que: "no podemos poner en conocimiento de terceras partes la información derivada de dicho acuerdo, salvo con la expresa aprobación por ambas partes o en su caso solicitud o requerimiento judicial."

   4º.- Es preciso señalar que el hecho de que Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., se encuentre incluida dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la meritada Ley de Transparencia, no significa que toda la información que elabora o adquiere en el desarrollo de su actividad empresarial, especialmente en mercados liberalizados y sometidos a competencia, tenga carácter «público» a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la citada ley.

   En relación con el concepto de «información pública», la referencia a «funciones» que se hace en el mencionado precepto no puede tener otro significado que el de funciones o potestades públicas, toda vez que la actividad que se pretende fiscalizar mediante la normativa de transparencia administrativa es la de los responsables públicos, en concreto, la relativa al procedimiento de toma de decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las Administraciones públicas. Así lo ha venido sosteniendo el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), pudiéndose destacar, entre otras, su Resolución n.º 816/2019, que sentó: (…)

   Partiendo del referido criterio administrativo, cabe concluir que lo que se solicita en el presente caso no es «información pública», esto es, vinculada al ejercicio de funciones o potestades administrativas. Por el contrario, se pretende obtener

R CTBG Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

información derivada contrato privado, de naturaleza comercial, que no se financia con fondos públicos ni tiene vinculación alguna con el ejercicio de funciones o potestades públicas. Lo que se pide tiene un valor empresarial real, resultando a los objetivos y fines de fiscalización que persigue la normativa de transparencia administrativa.

Se requiere además que se responda a algunas consultas, informando sobre cuestiones atinentes a aspectos económicos del contrato (cantidad de dinero destinado, cifras comerciales y beneficios) y actividad explicita que se desarrollaba. Conviene recordar que el procedimiento de acceso a información pública no puede convertirse en un trámite de consultas.

Teniendo en cuenta las circunstancias expuestas, procede acordar la inadmisión de la solicitud planteada en aplicación del artículo 13 de la Ley de Transparencia, al no tener la misma por objeto el acceso a «información pública». Esta decisión es conforme con el criterio sostenido por el CTBG, entre otras, en su Resolución n.º R/0276/2018, que estableció: (...)

5º.- También resulta procedente la inadmisión de la solicitud en aplicación del artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, aplicable a las solicitudes no conformes con los fines de dicha ley En relación con la referida causa de inadmisión, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/003/2016 que se ajustarán a la Ley de Trasparencia las solicitudes que tengan por finalidad someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, y, a contrario sensu, que no tienen encaje en la misma las solicitudes que no puedan reconducirse a alguna de las finalidades anteriormente referidas, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Respecto a esta ponderación, como ya se ha referido, no es posible considerar que la información solicitada guarde relación con la toma de decisiones públicas, el manejo de fondos públicos o los criterios con los que actúan las instituciones públicas. Al contrario, tiene por objeto decisiones empresariales vinculadas a la promoción de servicios de transporte que se encuentran sometidos a fuerte competencia.

Para poner en mayor contexto la decisión de inadmisión, debe tenerse en cuenta que no es posible obtener información similar de empresas con las que Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., compite, como es el caso, por ejemplo, de Ouigo España, S.A.U., e Intermodalidad de Levante, S.A., y ello a pesar de que están participadas

R CTBG
Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

o controladas por empresas públicas de otros Estados miembros de la Unión Europea.

Las circunstancias expuestas ponen de manifiesto que lo que se pretende es una utilización de la normativa de transparencia administrativa que cabe calificar como instrumental, ajena a los objetivos y fines que la misma persigue, circunstancias que justifican la aplicación de la referida causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia.

6º.- Sin perjuicio de que la información solicitada no goza de carácter público, procede igualmente recordar los límites al derecho de acceso previstos en el artículo 14.1, apartados h) y k), de la Ley de Transparencia.

(...)

En relación con el «test del daño», se debe partir de la premisa de que en un contexto de liberalización y de plena competencia como en el que Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., desarrolla su actividad, el hecho de facilitar o hacer públicos contratos de naturaleza estrictamente comercial (o datos derivados de los mismos) puede alterar las reglas de la sana competencia, afectando injustificadamente a la competitividad de esta empresa en el mercado, siendo la publicidad de los servicios que presta fruto de una estrategia comercial que sus competidores no explicitan.

Los motivos expuestos ponen de manifiesto que el «test del daño» arroja en el presente caso un resultado negativo, toda vez que el acceso y la divulgación de la información solicitada podría causar a dicha mercantil y a «Malinche the Musical Spain, S.L.» un daño real y manifiesto, situando a dichas empresas en una situación de injustificada inferioridad frente a sus competidores y proveedores.

De ello da cuenta la cláusula de confidencialidad del contrato, que debe ser respetada por ambas partes. Por otro lado, teniendo en cuenta la ponderación que debe realizarse con el denominado «test del interés público», tratándose de información sensible y privilegiada, ajena a los objetivos y fines de fiscalización que persigue la normativa de transparencia administrativa, no se aprecia la concurrencia de ningún motivo o razón, de naturaleza pública o privada, que permita concluir que deba prevalecer sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas.

En lo que respecta al límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 k) de la citada ley, es preciso señalar que en el contrato comercial formalizado ambas partes regularon expresamente obligaciones de confidencialidad con la finalidad de

R CTBG
Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

garantizar sus legítimos intereses económicos y comerciales. Al respecto, la cláusula «UNDÉCIMA.– CONFIDENCIALIDAD» del contrato, establece lo siguiente:

"La información perteneciente a cualquiera de las partes a las que la otra pudiera ocasionalmente tener acceso en virtud del presente Acuerdo Comercial tiene carácter estrictamente confidencial. Las partes se obligan a mantener en secreto dicha información, tanto durante el plazo de vigencia del presente Acuerdo Comercial como despuesta de su expiración, salvo en aquellos aspectos que hubiera pasado al dominio público o fuera notoria por medios ajenos a las partes.

Asimismo, y con excepción, en su caso, de lo establecido expresamente en el presente Acuerdo Comercial, las partes se obligan a mantener la más estricta confidencialidad respecto al contenido del presente Acuerdo, comprometiéndose a adoptar todas las medidas que sean necesaria para asegurar el cumplimiento de esta obligación por sus respectivos empleados o colaboradores.

En particular, y salvo que ello sea estrictamente indispensable para la ejecución del presente Acuerdo, queda expresamente prohibido por las partes intercambias cualquier información comercial que pudiera ser considerada sensible a los efectos de aplicación del Derecho de la competencia, y más concretamente información sobre variables estratégicas como precios, capacidad, costes, ventas, planes de entrada o salida del mercado o sobre cualquier otro elemento importante de la estrategia de la empresa y toda aquella que puedan constituir secreto de negocio, entre otro:

- la información técnica o financiera relativa a los conocimientos técnicos de una empresa - los métodos de evaluación de costes,

- los procesos, métodos o activos de producción, - las cantidades producidas y vendidas,

- las estimaciones de cuotas de mercado no basadas en datos públicos o fácilmente accesibles

- los ficheros, listados o datos concretos de clientes, distribuidores y proveedores, la estrategia comercial y de ventas,

- la estructuras, listados o datos concretos de costes y precios,

- los volúmenes de negocio que no obren en las cuentas anuales de la empresa

Consecuentemente, atendiendo a la motivación que antecede, que asume la doctrina sentada por el propio CTBG y los tribunales, debe prevalecer el derecho

R CTBG
Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

de las partes del contrato, en cuanto lo solicitado no es información pública, estando también plenamente justificada la denegación de la solicitud de acceso planteada en aplicación de los límites al derecho de acceso previstos en el artículo 14.1, apartados h) y k), de la Ley de Transparencia, sin que proceda tampoco evacuar informe adicional sobre la ejecución del contrato.

(…)

8º.- Sin perjuicio de lo que antecede, de forma graciable, se pone en conocimiento del solicitante que el contrato tenía por objeto promocionar la imagen de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., como «Tren Oficial» del denominado «MALINCHE EL MUSICAL». Así, ambas partes acordaron la realización de diferentes acciones publicitarias y de comunicación, en interés mutuo, tales como la inclusión de soportes informativos y publicitarios en los asientos de los trenes, la emisión de vídeos promocionales a bordo, descuentos para los viajeros y asistentes al musical, etc., que debían finalizar antes del 31 de diciembre de 2026. Dada la naturaleza del contrato, ambas partes quedaron facultadas para desistir de forma unilateral y anticipada del mismo, en el momento en el que entendiesen que la ejecución fuese susceptible de causarles un perjuicio reputacional. A esta posibilidad de desistimiento unilateral y anticipado se acogió Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. »

3. Mediante escrito registrado el 27 de septiembre de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto su disconformidad con la denegación de acceso, subrayando que se está pidiendo información de una empresa pública.

4. Con fecha 30 de septiembre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 11 de octubre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de RENFE OPERADORA en el que reitera los argumentos dados en la resolución, recuerda la oposición de la empresa Malinche a proporcionar la información e insiste en que no se trata de información pública al referirse a actividades comerciales:

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

«(…) Esta referencia a «funciones» no puede tener otro significado que el de funciones públicas (no comerciales) estrechamente relacionadas con el ámbito jurídico-público, teniendo en cuenta que la actividad que se pretende fiscalizar mediante la normativa de transparencia administrativa es la de los responsables públicos, concretamente, la relativa al procedimiento de toma de decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las Administraciones públicas. La propia palabra «función», que emplea el legislador, difícilmente aceptaría en este contexto el adjetivo «comercial».

En este sentido, procede insistir en la doctrina sentada en la Resolución 816/2019 del CTBG, relativa a la desestimación de aquellas solicitudes no circunscritas al ejercicio de funciones públicas (énfasis añadido): (…)

Respecto a esta ponderación, no es posible considerar que la información solicitada guarde relación con la toma de decisiones públicas, el manejo de fondos públicos o los criterios con los que actúan las instituciones públicas. Es claro que este contrato publicitario típico no involucra fondos públicos. Al contrario, sirve a la promoción de servicios de transporte que se encuentran sometidos a fuerte competencia. Es claro que no es posible obtener información similar de empresas con las que Renfe Viajeros compite, como es el caso, por ejemplo, de «Ouigo España, S.A.U.», e «Intermodalidad de Levante, S.A.», y ello a pesar de que están participadas o controladas por empresas públicas de otros Estados miembros de la Unión Europea. »

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre la relación comercial entre Renfe Viajeros y la empresa *Malinche The Musical Spain* (en adelante, Malinche), así como las cantidades invertidas en dicha relación.

   Renfe Operadora dictó resolución en la que acuerda denegar la información por considerar que no se trata de información pública (artículo 13 LTAIBG), que no se persiguen las finalidades de la Ley de Transparencia (artículo 18.1.e) LTAIBG) y que, en todo caso, concurren los límites previstos en el artículo 14.1.h) y k) LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

En este caso, la entidad competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta*».

5. El punto de partida de esta resolución ha de ser que, a pesar del sentido denegatorio de la resolución, Renfe aporta *de forma graciable* cierta información sobre la relación comercial de Renfe Viajeros y Malinche; en particular, que el contrato tenía como objeto promocionar a Renfe como *tren oficial* de Malinche realizándose diversas acciones publicitarias y promocionales (vídeos, descuentos para viajeros asistentes al musical, inclusión de publicidad en los trenes, etc.) y que, de acuerdo con las propias previsiones del contrato, Renfe Viajeros desistió de forma unilateral del contrato por entender que su ejecución podría causarle un daño reputacional.

   No obstante, dado que la reclamante no ha considerado satisfecha su petición, debe entrarse a valorar la procedencia de las restricciones alegadas por Renfe para no proporcionar más detalles y su conformidad con el alcance del derecho de acceso a la información pública; tomando en consideración otros pronunciamientos de este Consejo que ya han abordado las mismas cuestiones.

6. A, conviene recordar, en primer lugar, que el artículo 13 LTAIBG incluye una noción amplia de *información pública* que se refiere a documentos y contenidos en *todo formato o soporte* determinándose la *naturaleza pública* de las informaciones por la concurrencia de dos requisitos: (a) que se encuentren *en poder* de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *en el ejercicio de sus funciones*. Circunstancias que, sin lugar a duda, concurren en el presente supuesto..

   En efecto, establece el artículo 2.1.c) LTAIBG que las disposiciones del Título I de la misma –atinentes al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y al ejercicio del derecho de acceso a la información– se aplican a «[l]*os organismos autónomos, las Agencias estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad*». Por su parte, y en lo que aquí interesa, en la medida en que la información solicitada concierne directamente a Renfe Viajeros, el artículo 2.1.g) LTAIBG incluye en su

R CTBG
Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

ámbito de aplicación a «[l]*as sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100*».

Por otro lado, desde la perspectiva de la concreta información solicitada —referida a la relación comercial promocional entre Renfe Viajeros y Malinche— resulta también claro que se trata de una información que *obra en poder* del sujeto obligado (que, además, no ha controvertido este extremo) por haber sido elaborada en ejercicio de sus funciones —en la medida en que es una herramienta para promocionar la propia actividad ferroviaria de Renfe Viajeros—. En este sentido debe remarcarse que los elementos que definen la naturaleza de una información como «*información pública*» (sobre la que cabe proyectar el ejercicio del derecho de acceso reconocido a todas las personas) son únicamente los establecidos en la LTAIBG; elementos que pivotan sobre la naturaleza del órgano o la entidad de que se trate y el hecho de que la información cuyo acceso se pretende exista y obre en poder del sujeto obligado como consecuencia del ejercicio sus funciones, sin haber añadido el legislador calificativo alguno sobre el concreto tipo de funciones que se realizan.

La anterior conclusión no se ve alterada por la invocación de la resolución de este Consejo que cita la resolución impugnada (R 816/2019, de 11 de febrero de 2020) puesto que no resulta aplicable al caso ahora examinado al versar sobre el acceso a unas actas de una Corporación de Derecho Público (Comunidad de regantes), entidades que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.1.e) LTAIBG, únicamente quedan incluidas en el ámbito de aplicación de la misma en lo que atañe a sus *actividades sujetas a Derecho Administrativo*, acotación que la LTAIBG no prevé para el caso de las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles estatales para las que, como se ha expuesto, el legislador ha dispuesto la aplicación plena de la LTAIBG en los apartados del artículo 2.1 antes reproducidos.

7. Sentado lo anterior, debe descartarse asimismo la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) LTAIBG -referida al carácter abusivo de la petición no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG Ley- en la medida en que dicha invocación se fundamenta, precisamente, en el hecho de que RENFE entiende que la información solicitada no guarda relación con la toma de decisiones públicas, el manejo de fondos públicos o el conocimiento de los criterios con los que actúan las instituciones pública, sino con decisiones empresariales. Esta argumentación no puede acogerse pues, tal como se acaba de referir, la noción de información pública sobre la que se proyecta el derecho pivota sobre la disponibilidad de esa información en el sujeto obligado sin añadir calificativo alguno at tales funciones en el caso de las

R CTBG
Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

empresas públicas. No cabe, por tanto, entender abusiva la petición sin que, por otro lado, se haya realizado esfuerzo alguno en sostener tal carácter abusivo de la petición desde la vertiente subjetiva (intencionalidad de causar perjuicio).

Conviene recordar en este punto que la formulación amplia en el reconocimiento legal del derecho obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, «*sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información» [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), requiriéndose en todo caso una «justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)]; exigencia ésta que no concurre en este caso.

8. Constatado el carácter de *información pública* de lo solicitado y la improcedencia de la aplicación de la causa de inadmisión invocada, corresponde verificar ahora si proporcionar la información relativa a la relación comercial entre Renfe y Malinche, supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la entidad, tal como se alega invocando el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG en relación con el artículo 14.1.k) LTAIBG -al incorporar el contrato suscrito entre ambas partes una cláusula de confidencialidad-.

   Debe precisarse, con carácter previo, que en ninguna de las solicitudes de acceso se alude expresamente al contrato firmado entre Renfe Viajeros y Malinche; pues lo que se solicita son *los documentos* que contengan información sobre esa relación comercial con especificación de *las cifras comerciales* y *la actividad* (o formulado en otros términos por la propia interesada: la cantidad de dinero invertida en esa colaboración empresarial desglosada por conceptos y fechas). Esto es, si bien en la resolución y en las alegaciones de Renfe se parte de que la pretensión de acceso se proyecta sobre el contrato, reclamándose su entrega, lo cierto es que la lectura de ambas solicitudes evidencia que lo que se quiere conocer es cuánto dinero se ha abonado por parte de la empresa pública a la empresa Malinche, desglosado por concepto, cantidades concretas y fechas.

   La precisión anterior es relevante pues tiene efectos sobre la ejecución o formalización del derecho de acceso a la información ejercido. En efecto, entendida en esos términos la petición, no puede sustentarse ya la denegación total del acceso con fundamento en la cláusula de confidencialidad de contrato, que no resulta operativa al no solicitarse copia del mismo -sin que pueda desconocerse que este

R CTBG
Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

Consejo ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el carácter relativo (no absoluto) de estas cláusulas de confidencialidad incluidas en los contratos y la necesidad de tomar en consideración la posibilidad de conceder un acceso parcial de acuerdo con lo establecido en los artículos 14.2 y 16 LTAIBG; posibilidad que aquí no se ha valorado.

Por otro lado, de la precisión que se acaba de realizar entiende este Consejo, a pesar de la disconformidad manifestada por la reclamante, que la información proporcionada por RENFE en su resolución, a la que se hecho referencia en el fundamento jurídico 5, sí satisface la parte de la solicitud de acceso relativa a la actividad o conceptos que sustentan la relación comercial: así, resulta evidente que el acuerdo o contrato entre ambas partes es la realización de diferentes acciones publicitarias y de comunicación, en interés de ambas partes (para promocionar de un lado a la empresa ferroviaria y, de otro, el espectáculo musical) de la que se ofrecen varios ejemplos (soportes informativos y publicitarios en asientos de trenes, descuentos a viajeros en la adquisición de entradas, vídeos promocionales etc.)

Por tanto, resta analizar si procede la entrega de la información referida al coste de dicha actividad promocional desglosado por cantidades, conceptos y fechas de abono, desde la perspectiva del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG teniendo en cuenta, además, que las previsiones de la cláusula de confidencialidad del contrato [«*información sobre variables estratégicas como precios, capacidad, costes, ventas, planes de entrada o salida del mercado o sobre cualquier otro elemento importante de la estrategia de la empresa y toda aquella que puedan constituir secreto de negocio* (entre otros, la información técnica o financiera relativa a los conocimientos técnicos de una empresa, los métodos de evaluación de costes, los procesos, métodos o activos de producción, las cantidades producidas y vendidas, las estimaciones de cuotas de mercado no basadas en datos públicos o fácilmente accesibles los ficheros, listados o datos concretos de clientes, distribuidores y proveedores, la estrategia comercial y de ventas, la estructuras, listados o datos concretos de costes y precios, los volúmenes de negocio que no obren en las cuentas anuales de la empresa)] tienen mejor encaje en bien jurídico protegido por dicho límite: los intereses económicos y comerciales de las empresas.

9. Desde la perspectiva apuntada cabe reiterar que, de acuerdo con lo manifestado en el Criterio Interpretativo de este Consejo CI/02/2015, de 24 de junio, que la aplicación de cualquiera de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, siendo necesario realizar la ponderación de los diversos intereses presentes y motivar de forma

R CTBG
Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

[redacted]

expresa la restricción al ejercicio del derecho. A lo anterior se añade que la aplicación de los límites debe realizarse de forma justificada y proporcionada, tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG, según cuyo tenor «2. *La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*». Por tanto, como ha reiterado el Tribunal Supremo en su jurisprudencia, «*la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.*» —STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558).

En particular, respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG (intereses económicos y comerciales) debe reiterarse que la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a estos intereses ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo, en el que se pone de manifiesto que «*por "intereses económicos" se entienden las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios" y por "intereses comerciales" las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado*"».

En esta línea, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a «un *legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial*»—.

A los efectos que aquí interesan, es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la posibilidad incierta de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; el perjuicio debe ser definido indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado

R CTBG Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

con la divulgación de la información. Además, constatada la existencia del daño y su impacto, el criterio interpretativo establece que siempre «*deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar*».

10. En este análisis debe, asimismo, tomarse en consideración la conclusión de este Consejo en la resolución R CTBG 574/2025, de 6 de junio -en la que se pretendía el acceso a la información referida a los costes de la campaña *tren oficial de la gira de Estopa* con un contenido similar, pues, a lo que ahora se resuelve)-, en los siguientes términos:

«Ciertamente, el diseño y ejecución de campañas de publicidad de productos y servicios de una empresa constituyen una parte esencial de su estrategia para posicionarse en el mercado frente a otros competidores. Desde esta perspectiva divulgar el diseño de una campaña publicitaria no solo supondría una afectación directa a los intereses comerciales de dicha empresa (en la medida en que supone dar a conocer un factor estratégico clave que determina la percepción de esa empresa por parte de consumidores y usuarios), sino que podría causar perjuicios, asimismo, al derecho a la propiedad intelectual de las personas encargadas de dicho diseño. En la misma línea, proporcionar acceso a los gastos totales en que incurre una empresa para el diseño y ejecución de esas campañas de publicidad implica un perjuicio a sus intereses económicos al desvelar factores económicos que indican a las empresas competidoras el nivel de inversión de la empresa en un determinado ámbito y las prioridades comerciales establecidas. Ambos aspectos, pues, pueden considerarse secretos comerciales tal como vienen definidos por la citada Ley 1/2019, de 20 de febrero.

Ahora bien, en este caso ni se solicita el acceso al diseño de la campaña de publicidad, ni se pretende conocer el presupuesto que dedica RENFE a la creación y ejecución de este tipo de campañas. No se pide, en definitiva, el acceso a modelos, procesos o diseño de markéting y publicidad que constituiría objeto de protección del secreto comercial. Tampoco puede considerarse como una divulgación de costes que pueda afectar a la competencia entre operadores pues los intercambios de información prohibidos por el derecho de la competencia, en los términos previstos por los artículos 1 de la Ley de Defensa de la Competencia y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —concretados en la Comunicación de la Comisión Europea Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación

R CTBG
Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025

horizontal— son aquellos que puedan dar lugar a prácticas anticompetitivas (como acuerdos entre empresas, prácticas concertadas o una decisión de una asociación de empresas, ex Capítulo 6.1 Decisión Comisión), lo que, evidentemente no acontece en este caso.

La información confidencial, o potencialmente confidencial, cuyo intercambio entre operadores puede suponer una práctica contraria a la competencia suele ser la información sobre precios o la información sobre los costes, la capacidad, la producción, las cantidades, las cuotas de mercado, los clientes, los planes para entrar o salir de los mercados, o sobre otros elementos importantes de la estrategia de una empresa que las empresas que operan en un mercado realmente competitivo no tendrían un incentivo para intercambiar entre sí (capítulo 6.2.3.1 de las citadas Directrices). Sin embargo, tal como se ha apuntado, ni concurre aquí el contexto en que ese aplican tales disposiciones, ni se pretende el acceso a los costes que supone la contratación de campañas publicitarias por parte de RENFE en su totalidad (pues únicamente se demanda el coste de una concreta campaña de publicidad). »

11. En este caso, tal como ha quedado reflejado en los antecedentes, entiende RENFE que facilitar la información solicitada causaría un *daño real* a la posición competitiva de la empresa frente a otras empresas de transportes de viajeros, afectando a la posición competitiva de Renfe Viajeros y no constatando la existencia de un interés público prevalente en el acceso.

    Sin embargo, teniendo en cuenta la doctrina y jurisprudencia expuestas en los precedentes fundamentos jurídicos -y tomando en consideración, asimismo, que Renfe dio cumplimiento a la citada R CTBG 574/2025- entiende este Consejo que procede estimar la reclamación a fin de que se proporcione a la reclamante la información referida a la cuantía total empleada por la mercantil en dicha actividad promocional, pues ello permite conocer cómo se toman decisiones y se gestionan los recursos por las empresas públicas, sin necesidad de proporcionar mayor desglase puesto que con este reconocimiento se satisface el interés público que se acaba de identificar, sin que resulte preciso una ulterior concreción sobre qué cuantía concreta se asigna a cada uno de los conceptos y en qué fechas se abonaron tales cantidades, cuestiones que no aportan valor añadido relevante al interés público en acceder a la información.

12. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar parcialmente la reclamación en los términos del fundamento jurídico 11 de esta resolución.

[redacted]

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta frente a la resolución de RENFE OPERADORA EPE /MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR a RENFE OPERADORA EPE /MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información en los términos expresados en el fundamento jurídico 11 de esta resolución:

> *cantidad de dinero que han destinado Renfe, Adif y este Ministerio en el marco del acuerdo de colaboración con MALINCHE THE MUSICAL SPAIN, S.L.*

TERCERO: **INSTAR** a RENFE OPERADORA EPE /MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

R CTBG Número: 2025-1052 Fecha: 10/09/2025